IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 73)
z dnia 12 lipca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 73)

12 lipca 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 8/23, K 14/22, SK 81/22, SK 76/22;

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji ds. Kontroli Państwowej sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku w zakresie działania Komisji (druk nr 3434).

W posiedzeniu wziął udział **Maciej Siejbik** inspektor kontroli państwowej w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego NIK.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych; **Łukasz Trochimiuk**, **Andrzej Pogłódek**, **Bartłomiej Oszkinis** – eksperci z BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie posłanki i panów posłów. Witam pana naczelnika wraz z ekspertami z Biura Analiz Sejmowych. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie. Witam naszego gościa pana Macieja Siejbika z Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z listą obecności mamy kworum. To oznacza, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 8/23, K 14/22, SK 81/22, SK 76/22.

Informuję, że ze względu na nieobecność pana przewodniczącego Asta sprawa K 8/23, która jest z wniosku Prezesa Rady Ministrów, zostaje przełożona na jutrzejsze posiedzenie.

Jeżeli chodzi o drugi punkt porządku posiedzenia, to, z uwagi na to, że w przedmiocie spraw naszej Komisji nie ma kontroli Konstytucji, nie zajmujemy stanowiska w tym punkcie. Proponuję, żeby zacząć od tego punktu, żeby nasz gość nie tracił czasu na wysłuchanie posiedzenia Komisji.

Jeżeli państwo pozwolicie, to tylko informacyjnie przekażemy pani marszałek Sejmu, że w obrębie działań naszej Komisji nie ma tego tematu.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, proponuję, żeby zachować kolejność porządku obrad, bo taki porządek został podany. Nie ma pani przewodniczącej Bartuś, nie ma pana przewodniczącego Asta.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Faktycznie nie ma pani poseł Bartuś, która sygnalizowała swoją nieobecność. W tej sprawie nic nie opiniujemy, bo w obrębie działań naszej Komisji nie ma nic do zaopiniowania w tej sprawie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie było naszej opinii?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Nigdy nie przedstawialiśmy naszej opinii, bo nie mamy nic do zaopiniowania. Nigdy nie wnosiliśmy uwag do sprawozdania NIK.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To dlaczego to do nas przysłano?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To pytanie do pani marszałek a nie do mnie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dopytam o to panią marszałek.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To pani marszałek nakazuje nam zajmowanie się tą sprawą, mimo że prosimy, żeby tego nie robić. W przedmiocie spraw naszej Komisji nie mamy tego opiniowania.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jakie będzie nasze stanowisko?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Takie jak co roku, że nie zgłaszamy uwag. Co roku podejmujemy takie stanowisko.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jednak jest jakieś stanowisko, panie przewodniczący.

Jeżeli nie będziemy nad tym dyskutować i głosować, to wydaje mi się, że powinniśmy tylko dać informację, że przedmiot sprawozdania NIK nie dotyczy zakresu działalności naszej Komisji. To powinna być informacja.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Taką informację przekazujemy co roku. Taką formułę stosujemy od lat.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli nie będzie stanowiska tylko informacja?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak, będzie tylko informacja, bo nie mamy opinii o sprawozdaniu. Formalnie jesteśmy do tego zobowiązani, mimo że prosimy, żeby do nas o to nie występować, bo co roku mamy ten sam problem. Informujemy Komisję do Spraw Kontroli Państwowej, że nie wnosimy uwag do sprawozdania. Taka formuła jest stosowana od 8 lat. Czy w tej sprawie są jeszcze jakieś pytania lub wątpliwości?

Przechodzimy do spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza sprawa ma sygn. K 14/22. Stanowisko Sejmu w Trybunale będzie przedstawiała pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Projekt stanowiska przedstawia pan Andrzej Pogłódek, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 14/22 jest sprawą z wniosku pierwszej prezes Sądu Najwyższego, dotyczy przepisów regulujących kwestię zbiegu pobierania emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez sędziów w stanie spoczynku. Z drugiej strony to dotyczy również tego, że sędzia, który podejmuje inną działalność zarobkową niż bycie sędzią, odprowadza składki na ubezpieczenie społeczne na zasadach ogólnych tak jak każdy inny obywatel. Zdaniem pierwszej prezes SN sędzia ten jest z góry pozbawiony możliwości nabycia emerytury lub renty z ubezpieczeń społecznych. Taki jest wniosek.

Pierwsza prezes Sądu Najwyższego formułuje szereg zarzutów odnoszących się do naruszenia istoty zabezpieczenia społecznego i do kwestii przekroczenia granicy przez ustawodawcę w ten sposób, że ustawodawca nie wyjaśnił, czym się różni sędzia od innego obywatela i dlaczego jest pozbawiony zasady równości, kwestii proporcjonalności. Zarzutów jest szereg. Większość z nich podlega – proponowanemu w projekcie stanowiska – umorzeniu.

Przyczyny umorzeń są następujące… Jeżeli chodzi o kwestię rent, to we wniosku pierwszej prezes SN nie przedstawiono argumentacji dotyczącej rent. Jest argumentacja dotycząca emerytury i stanu spoczynku, natomiast nie ma argumentacji dotyczącej rent. W związku z tym, że renta i zasady jej nabycia są jakościowo odmienne, trudno, żeby argumentacja odnosząca się do emerytur mogła być stosowana wobec renty. Jest propozycja, aby umorzyć sprawę w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o art. 100 § 7 – w którym przez pierwszą prezes SN jest kwestionowany przepis, który uniemożliwiałby realizację nabytego prawa do emerytury lub renty z FUS wraz z uzyskaniem przez sędziego uposażenia związanego z przejściem w stan spoczynku – to w naszej opinii tego przepisu nie można sprowadzić do takiej normy, ponieważ on reguluje ten zbieg. Reguluje nie tyle pozbawienie emerytury, co obniżenie uposażenia sędziego, który pracował w sądzie na pół etatu. Jest płatna cała emerytura, którą nabył z FUS, ale pomniejszane jest uposażenie. Granica jest taka, żeby sędzia nie przekroczył kwoty, która wynikałaby ze stanu spoczynku pobieranego przez sędziego pracującego w pełnym wymiarze czasu pracy, czyli ten przepis w ogóle tego nie dotyczy.

W zakresie ochrony praw nabytych też jest propozycja umorzenia, ponieważ, w naszej ocenie pierwsza prezes SN błędnie utożsamia nabycie prawa do emerytury z nabyciem uprawnienia do pobierania tego świadczenia, tymczasem to są dwie odrębne sprawy. Nie każdy, kto nabył prawo do emerytury, nabywa też prawo do świadczenia, ponieważ mogą być niespełnione inne kryteria, w tym przypadku zbieg, o który chodzi. Pobiera inne świadczenia – mamy kumulację świadczeń.

W zakresie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wnioskujemy też o umorzenie postępowania, ponieważ trudno przyjąć, że w przypadku regulacji obowiązującej od 2001 r. – a wcześniej, od 1997 r. regulacji jeszcze dalej idącej – odbiorca z profesjonalnym wykształceniem, jakim jest sędzia, nie wiedział, że będzie opłacał składki na ubezpieczenie społeczne z innej pracy, że będzie zbieg, i nie pobierze emerytury. Trudno przyjąć, że jest tym zaskakiwany. Podejmując tę aktywność, musiał mieć tę świadomość.

Jeżeli chodzi o wcześniejsze badanie kwestii proporcjonalności, to TK sam przesądzi, że w przypadku zabezpieczenia społecznego nie stosuje się testów proporcjonalności z art. 31 ust. 3.

Jeżeli chodzi o zasadę równości, to, jak już wspominałem, pierwsza prezes SN nie przedstawiła, w jakim zakresie osoba ubezpieczona wyłącznie w FUS jest podobna do sędziego ubezpieczonego tu i tu. W jaki sposób sędzia, który nabył emeryturę w systemie powszechnym, a jest jeszcze sędzią czynnym zawodowo, jest podobny do sędziego, który już nie jest sędzią czynnym zawodowo, czyli jest sędzią w stanie spoczynku. Tu też jest umorzenie.

Merytoryczna kontrola w tej kwestii będzie dotyczyła art. 60 pkt 1 w zakresie art. 106 § 6 w części, w której dotyczy zbiegu uposażenia sędziego w stanie spoczynku z prawem do emerytury z FUS z art. 67 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości rozdzielczej.

W przypadku pkt 2 petitum proponujemy pewną korektę przedmiotu kontroli, ponieważ pierwsza prezes SN wskazuje, że człowiek jest z góry pozbawiony tych świadczeń. Tak nie jest, a zatem sugerujemy, żeby zbadać zgodność art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 100 § 6 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy i jednocześnie podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie, pomimo wyłączenia możliwości jednoczesnego pobierania uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS.

Po pierwsze, trzeba zauważyć, że kumulacja świadczeń jest zasadą powszechną w polskim systemie emerytalnym. Przewidują go nie tylko ustawy dotyczące sądownictwa, ale także sama ustawa o systemie zabezpieczenia społecznego. Taką możliwość przewiduje również ustawa o zabezpieczeniu emerytalnym służb mundurowych i wojska. Jest ona wszędzie i wszędzie, w przypadku takiego zbiegu, ci ludzie nie są inaczej traktowani.

Po drugie, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ochroną konstytucyjną jest objęta istota prawa do zabezpieczenia społecznego. Przez to jest rozumiane, że ktoś otrzymuje, po zaprzestaniu działalności zarobkowej i osiągnięciu określonego wieku, świadczenie. To świadczenie musi być po prostu takie, żeby pozwalało na zaspokojenie minimalnych potrzeb życiowych. Nie może być takie, żeby nie pozwalało na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. To jest objęte ochroną. Z wiążących nas umów międzynarodowych wiemy – jak np. z Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy – że to musi być minimum 40%.

Trudno w przypadku sędziów, patrząc na te uwarunkowania, stwierdzić, że przez te regulacje naruszona byłaby istota prawa o zabezpieczeniu społecznym. Sędziom przysługuje, jak wszyscy wiedzą, 75% ostatniego wynagrodzenia łącznie z dodatkiem za wysługę lat. W systemie powszechnym stopa zastąpienia jest niższa. Sugeruje się, że ona będzie spadać. Z obecnych regulacji wynika, że większość emerytów pobierałaby wyłącznie świadczenie minimalne z dopłatą z budżetu. Jeżeli porównamy to skokowo, to wiemy, że w 2021 r. przeciętna emerytura z systemu powszechnego wynosiła nieco ponad 2600 zł brutto. Jeżeli chodzi o emerytury policyjno-wojskowe, to było to pomiędzy 4200–4600 zł, a przeciętne uposażenie sędziego sądu powszechnego w stanie spoczynku sięgało prawie 12 tys. zł. Ciężko mówić, że istota byłaby naruszona.

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że to jest także różnica pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego a zaopatrzenia społecznego, ponieważ sędziowie nie opłacają składek emerytalno-rentowych, co także wpływa na ocenę sytuacji.

Dalej pierwsza prezes SN twierdzi, że jest brak powiązania między składką a odbieranym świadczeniem. Trzeba krótko zauważyć, że polski system – jak też wszystkie systemy tego typu w Europie – nie przewiduje ścisłego związku miedzy składką a świadczeniem. Dawniej z zasady solidarności międzypokoleniowej, dziś solidarności społecznej, wynika prawo do pewnego minimum. Nie ma ścisłej jedności pomiędzy tym, co wpłaca dana osoba, a co otrzyma w ramach gwarancji pewnego minimum.

Jeżeli absolutyzować zasadę ekwiwalentności, tak jak robi to pierwsza prezes Sądu Najwyższego, to zachwiałoby to systemem i tym, na czym się on opiera. Z tego nie wynika uprawnienie do pobierania dwóch świadczeń społecznych.

Także Trybunał rozstrzygał kwestię tego zbiegu w wypadku służb mundurowych. Podkreślał, że w razie podjęcia przez zainteresowanych zatrudnienia po otrzymaniu emerytury, odprowadzali oni składki, co było warunkiem koniecznym i wyrazem ich solidarności społecznej wobec innych. Sami już mieli emeryturę. To można też odnieść do sędziów.

Jeżeli chodzi o kwestię pkt 2 petitum, to w zasadzie to są te same argumenty, więc można ich nie ponawiać z racji tego, że on opłaca składkę. Związek byłby taki, że w zakresie, który merytorycznie był rozpatrywany, wypowiadalibyśmy się za zgodnością: art. 100 § 6 w zaskarżonym zakresie, z art. 67 ust. 1, z art. 2 Konstytucji, z art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt. 4 ustawy o systemie zabezpieczeń społecznych, z art. 100 § 6 Prawa o ustroju sądów powszechnych, z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania.

Jeżeli będą pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 14/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 19 posłów. Za – 19, przeciw – 0, nikt nie wstrzymał się od głosu. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 81/22. Witamy nowego eksperta z Biura Analiz Sejmowych pana Bartłomieja Oszkinisa. Bardzo proszę o możliwe zwięzłe przedstawienie sprawy.

Ekspert z BAS Bartłomiej Oszkinis:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 81/22 została zainicjowana przez spółkę akcyjną, która przedmiotem kontroli uczyniła art. 394^2 § 1^1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym ustawą z 4 listopada 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Brzmienie to obowiązywało do 30 czerwca br.

Skarżąca wystąpiła o stwierdzenie niekonstytucyjności powołanego przepisu w zakresie, w jakim nie przewiduje dla strony środka zaskarżenia na postanowienie o odmowie zwolnienia strony od kosztów sądowych w postępowaniu apelacyjnym, które zostało wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, z których wywodzone jest prawo do sądu, art. 78 i art. 176 ust. 1, z których wywodzona jest zasada dwuinstancyjności postępowania oraz art. 2 Konstytucji, a konkretnie wywodzoną z niego zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

Sprawa, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną, toczyła się w związku z wyrokiem sądu okręgowego, który jako sąd I instancji oddalił powództwo skarżącej. Ta odwołała się od niekorzystnego wyroku. Razem z apelacją złożyła wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Wniosek ten został oddalony przez sąd apelacyjny.

Następnie sąd apelacyjny odrzucił wniosek o sporządzenie uzasadnienia odmowy zwolnienia od opłat sądowych. W związku z tym skarżąca wniosła wymaganą opłatę od apelacji, jednak sąd apelacyjny odrzucił apelację jako nieopłaconą w związku z niezachowaniem terminu wniesienia opłaty. Skarżąca wniosła zażalenie na to postanowienie. Jednak zażalenie zostało oddalone.

W tym stanie rzeczy spółka wniosła skargę konstytucyjną. Sformułowała przy tym trzy zarzuty odnośnie do powołanego przepisu. Pierwszy jest związany z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania. Skarżąca wskazuje, że ta zasada jest realizowana poprzez możliwość weryfikacji orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez sąd wyższego rzędu, ewentualnie przez sąd tego samego szczebla, ale rozpoznający sprawę w innym składzie. Tymczasem brak możliwości zażalenia postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwia taką weryfikację.

Drugi zarzut dotyczy naruszenia prawa do sądu. Skarżąca wskazuje, że niemożność poniesienia kosztów postępowania może się pojawić dopiero po jakimś czasie, w trakcie trwania tego postępowania, np. na etapie odwoławczym. Brak możliwości zaskarżenia wspomnianego postanowienia utrudnia możliwość wniesienia apelacji, łamiąc w ten sposób prawo do sądu.

Trzeci zarzut dotyczy naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, bowiem – jak wskazuje skarżąca – ustawodawca posiada co prawda szeroki zakres swobody w zakresie kształtowania procedur sądowych, jednakże przyjęte regulacje nie mogą mieć charakteru bezwzględnego, nie mogą wypaczać pozycji procesowych stron, winny służyć usprawnieniu postępowania. Kwestionowany przepis nie jest taką regulacją, jest arbitralny, wypacza pozycje stron, uniemożliwia realizację ich praw.

Przechodząc do oceny skargi, należy wspomnieć, że przed Wysoką Komisją już były prezentowane analogiczne sprawy. W sprawach tych Biuro Analiz Sejmowych – przyjmując zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść skarżącego – wnosiło o merytoryczne rozpoznanie sprawy i uznanie zaskarżonego przepisu za konstytucyjny, o ile skarżący prawidłowo określił wzorce kontroli oraz uzasadnił swoje zarzuty.

W najnowszym orzecznictwie TK, rozpoznając analogiczne sprawy, kładzie bardzo duży nacisk na spełnienie wszystkich wymogów formalnych. Jeżeli stwierdza jakiekolwiek braki, to umarza postępowanie lub odmawia nadania sprawie dalszego biegu, dlatego też w projekcie stanowiska Sejmu BAS wnosi o umorzenie postępowania ze względu

na niedopuszczalność wydania wyroku ze względu na niespełnienie przez skargę szeregu wymogów formalnych.

Wskazać tu można cztery zasadnicze zarzuty. Po pierwsze, podstawowym warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi jest rzeczywiste wystąpienie zdarzenia, z którym można łączyć naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych podmiotu inicjującego postępowanie. W ocenie skarżącej to naruszenie wynika z braku możliwości zaskarżenia postanowienia odmawiającego zwolnienia z kosztów postępowania sądowego. Jednakże w stanie prawnym relewantnym dla omawianej sprawy istniała możliwość takiego zaskarżenia, aczkolwiek miała ona charakter pośredni. Na możliwość tę wskazywał w swoim orzecznictwie zarówno SN, jak i TK rozpoznający analogiczne sprawy, dlatego też, w ocenie BAS, w omawianej sprawie nie doszło do naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej.

Po drugie, należy zauważyć, iż skarżąca nie kwestionuje pozytywnej treści zaskarżonego przepisu, ale to, czego w nim nie ma. Tymczasem, zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą Trybunału, w takich przypadkach skarżący jest zobowiązany wystąpić z niedopuszczalnym w świetle prawa wnioskiem i uzyskać jego odrzucenie. Takie postanowienie odrzucające stanowi ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego. W realiach omawianej sprawy skarżąca winna była zaskarżyć postanowienie oddalające wniosek o zwolnienie od kosztów, jednakże tego nie uczyniła. W związku tym, w ocenie BAS, nie wyczerpała przysługującej jej drogi prawnej. Nie wypełniła zatem jednej z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Po trzecie, jednym z wymogów dopuszczalności skargi jest wskazanie ostatecznego orzeczenia, w którym rozstrzygnięto o prawach lub wolnościach skarżącej, przy czym to orzeczenie musi być oparte na kwestionowanym przepisie. W skardze konstytucyjnej, jako ostateczne orzeczenie zostało wskazane postanowienie sądu apelacyjnego, w którym oddalono zażalenie na postanowienie odrzucające apelację. To postanowienie nie zostało jednak wydane na podstawie kwestionowanego przepisu, co zauważa także TK na gruncie analogicznych spraw. W ocenie Biura Analiz Sejmowych także ta przesłanka nie została spełniona.

Po czwarte, niezależnie od powyższego należy zauważyć, że skarga konstytucyjna winna zostać wniesiona w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, w którym orzeczono o jego prawach lub wolnościach. Jak już wspomniałem, w realiach omawianej sprawy tym wyrokiem byłoby postanowienie oddalające wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych. To postanowienie zostało dostarczone skarżącej 27 sierpnia 2020 r. i od tego dnia, zgodnie z regulacją k.p.c., biegnie termin, do którego odsyła ustawa o TK. W związku z powyższym 3-miesięczny termin upływałby 27 listopada 2020 r., tymczasem skarżąca wniosła skargę 21 kwietnia 2021 r., a więc ewidentnie z przekroczeniem terminu. Ta przesłanka także nie została spełniona, w związku z tym wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku jest zasadny.

Jeżeli będą pytania, to oczywiście pozostaję do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 81/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 17 posłów. Za – 17, przeciw – 0, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 76/22. Projekt został przygotowany przez panią Dorotę Lis-Staranowicz, ale przedstawi go pan Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 76/2 dotyczy art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepis ten stanowi, że jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub tzw. emeryturę wcześniejszą, to podstawę obliczenia emerytury właściwej, czyli powszechnej, pomniejsza

się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Inaczej mówiąc, jeżeli ktoś miał prawo do wcześniejszej emerytury, to ten kapitał, który został mu wypłacony w ramach wcześniejszej emerytury, uszczupla kapitał emerytury powszechnej. Ten przepis został zaskarżony w zakresie, w jakim dotyczy ubezpieczonych, którzy prawo do emerytury nabyli przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, to skarżąca od 2009 r. pobierała emeryturę w niższym wieku emerytalnym, czyli tzw. wcześniejszą emeryturę. W dniu 29 września 2011 r. osiągnęła powszechny wiek emerytalny, żeby jednak nabyć prawo do emerytury powszechnej trzeba było złożyć wniosek. Taki wniosek został złożony przez skarżącą w 2012 r., ZUS przyznał jej świadczenie od 1 grudnia 2012 r., jednak przed uprawomocnieniem się decyzji ZUS skarżąca cofnęła wniosek o przyznanie emerytury i pozostała na warunkach emerytury wcześniejszej. Po 5 latach, czyli w 2017 r., skarżąca ponownie wystąpiła o przyznanie jej emerytury powszechnej i prawo do tego świadczenia uzyskała od 1 października 2017 r.

Przy obliczaniu wysokości emerytury w 2017 r. ZUS zastosował zaskarżony przepis, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. To spowodowało pomniejszenie wysokości emerytury właściwej o kwotę wypłaconych emerytur wcześniejszych. Od tej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do sądu. Sąd okręgowy, czyli sąd I instancji, oddalił to odwołanie w całości. Wtedy skarżąca wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który utrzymał wyrok pierwszoinstancyjny, ponieważ na tym skończyła się droga prawna, a orzeczenie było już prawomocne, skarżąca wniosła skargę konstytucyjną.

Jeżeli chodzi o zarzuty, to skarżąca podniosła cztery zarzuty. Były to zarzuty: naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – art. 2 Konstytucji. Było to naruszenie zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Główny zarzut to naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz prawa własności wynikającego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, czyli również prawa ochrony prywatności.

Jeżeli chodzi o podstawę zarzutów, to skarżąca twierdzi, że nie było podstaw do zastosowania w jej sprawie zaskarżonego przepisu i potrącenia kwot wypłaconych w ramach wcześniejszych emerytur, ponieważ przepis ten wszedł w życie w 2013 r., a ona nabyła prawa do emerytury już w 2011 r.

Skarżąca zauważyła, że gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę wiedziała, jakie będą konsekwencje ustalania emerytury powszechnej, czyli że nastąpi to strącenie, to być może nie skorzystałaby z tego uprawnienia. Oczywiste jest, że w momencie nabywania emerytury wcześniejszej nie mogła o tym wiedzieć, ponieważ ten przepis jeszcze nie funkcjonował.

Skarżąca podnosi, że korzystała z ochrony praw słusznie nabytych, a wprowadzenie nowej, niekorzystnej regulacji podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa, a także narusza jej własność w postaci składek odprowadzonych na ubezpieczenie społeczne. Skarżąca zwraca też uwagę na zróżnicowanie wysokości emerytury ubezpieczonych osób, które posiadają tę samą cechę relewantną pod kątem daty złożenia wniosku o świadczenie. Te osoby, które przed wejściem w życie przepisu złożyły wniosek o wypłatę świadczenia, z oczywistych względów nie miały potrącanych kwot wypłaconych jako emerytura wcześniejsza.

Jeżeli chodzi o naszą ocenę prawną, to BAS popiera wniosek o stwierdzenie zgodności zaskarżonego artykułu z art. 64 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o argumentację, to jest ona dosyć szeroka, ale postaram się ją przedstawić zwięźle w zakresie art. 67 i 64. W pierwszej kolejności projekt wskazuje, że wysokość emerytury nie jest elementem konstytucyjnego prawa zabezpieczenia społecznego. Tak jak było już dziś powiedziane, Trybunał zauważył, że przepis nie gwarantuje ani konkretnego mechanizmu ustalania wysokości emerytury, ani jej waloryzacji. A art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje jedynie prawo do minimalnego świadczenia na minimalnym poziomie, czyli na tym poziomie, na którym są warunki do samodzielnej egzystencji.

Jeżeli chodzi o kwestię naruszenia praw nabytych, to Sejm nie kwestionuje prawa skarżącej do uprawnień słusznie nabytych, jednak Sejm wskazuje na to, że TK dopuszczał już wielokrotnie do możliwości ingerencji w prawa słusznie nabyte jednak pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek.

Po pierwsze, ograniczenie praw słusznie nabytych musiałoby być uzasadnione. Po drugie, nie mogło być innych możliwości realizacji danej normy bez naruszenia praw nabytych. Po trzecie, prawo, które zostało wprowadzone, musiało mieć pierwszeństwo przed wartościami nabytymi. Po czwarte, należało zapewnić odpowiednie vacatio legis, żeby osoby korzystające z praw słusznie nabytych miały możliwość dostosowania się do nowego stanu prawnego.

W tym kontekście Sejm zauważa, że wprowadzenie art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach było konieczne ze względu na zachowanie sprawiedliwości społecznej, ponieważ wcześniejszy przepis powodował, że wąska grupa osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur korzystała z nich kosztem FUS. Podczas gdy emerytury osób, które nie miały takiego uprawnienia, przez cały czas były finansowane z ich składek emerytalnych. Inaczej mówiąc, emerytury powszechne były wypłacane ze składek emerytalnych, natomiast emerytury wcześniejsze były finansowane, kiedy brakowało tego przepisu, bezpośrednio ze Skarbu Państwa i FUS.

Obowiązek potrącenia wypłaconych świadczeń jest działaniem racjonalnym, ponieważ ustawodawca przywraca równowagę pomiędzy kapitałem zgromadzonym a kapitałem zużywanym przez ubezpieczonego.

Wskazujemy też, że brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowywałby tylko tę wąską grupę ubezpieczonych, nadużywając zasady solidarności między członkami wspólnoty, co uszczupliłoby zasoby FUS. Zdaniem Sejmu nakaz realizacji zasady sprawiedliwości społecznej musi mieć pierwszeństwo przed nieuzasadnionymi przywilejami emerytalnymi.

Jeżeli chodzi o terminowe dostosowanie się przez jednostki, które nabyły prawa do nowej sytuacji, to podkreślamy, że vacatio legis było wyjątkowo długie, było przedłużone o ponad 6 miesięcy. Zwracamy też uwagę, że ponieważ skarżąca miała już ustalone prawo do emerytury, to mogła wystąpić przed wejściem w życie tego przepisu z wnioskiem o wypłatę emerytury na zasadach poprzednich i wówczas to potrącenie by nie nastąpiło.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasady równości, to wskazujemy, że pomniejszenie emerytury powszechnej poprzez pobieranie emerytury wcześniejszej z wypracowanych składek na emeryturę spowodował to, że obecnie wszyscy emeryci pobierają emeryturę na takich samych zasadach, czyli de facto ze zgromadzonego majątku.

Jeżeli będą pytania, to postaram się odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania.

Głosujemy nad obiema sprawami łącznie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 76/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 16 posłów. Za – 16, przeciw – 0, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia, ponieważ sprawa SK 8/23 została przesunięta na jutrzejsze posiedzenie.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.